[redacted] [redacted]

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

16/5 ☑

TER BESLISSING

[redacted]

Aan Minister van SZW

Datum
15 mei 2024

Onze referentie
2024-[redacted]

[redacted]

Uiterlijk bij
17 mei 2024

Bijlage(n)
1

nota

Nota aan MSZW over vaststellen referentiewaarden wettelijk minimumloon

Aanleiding

- Op 24 april heeft u een wetsvoorstel ingediend bij de TK ter implementatie van de EU Richtlijn inzake toereikende minimumlonen in de Europese Unie. Onderdeel van dat implementatiewetsvoorstel is dat u *indicatieve referentiewaarden* gaat vastleggen in een ministeriële regeling. Die indicatieve referentiewaarden dienen als *richtsnoer* voor het beoordelen van toereikendheid van het minimumloon.
- Doel van deze nota is dat u zich kunt vinden in de aanpak waarmee wij de consultatie van sociale partners (op 3 juni) en de interdepartementale afstemming in gaan.
- U hoeft nu niet definitief te besluiten over de referentiewaarden en ministeriële regeling. Dat moment is gepland in juni 2024. Bij deze planning gaan we er van uit dat de TK en EK willen weten wat de aanpak rond de referentiewaarden wordt, alvorens de implementatiewet in stemming komt. De ministeriële regeling moet uiterlijk 15 november 2024 gepubliceerd zijn. Dit is ook de deadline voor de rest van de implementatie van de richtlijn.

Geadviseerd besluit

1. Bent u akkoord dat wij de consultatie met sociale partners in gaan met het voornemen om referentiewaarden vast te leggen op de drie maatstaven 128%, 54% en 11,7%?
2. Bent u akkoord om op een later moment te besluiten over de cijfers die aan de referentiemaatstaven worden gekoppeld, om zo tot referentiewaarden te komen?

U vindt op pagina's 2 en 3 een toelichting bij de beslispunten.

Kernpunten

Korte voorgeschiedenis

- Tenminste elke 4 jaar evalueren we als SZW de hoogte van het wettelijk minimumloon. Dit gebeurt met een brede blik op beleidsrelevante informatie, van toereikendheid voor werknemers die het minimumloon verdienen, tot kosten voor werkgevers en effecten voor de arbeidsmarkt. Vanuit deze achtergrond is Nederland in Brussel het gesprek over de EU richtlijn aangegaan.
- De uitkomst van dat gesprek is een richtlijn die vereist dat we binnen die brede blik specifiek op het terrein van toereikendheid indicatieve referentiewaarden vaststellen.

Beslispunt 2

- Het advies is om op een later moment te besluiten over de cijfers die aan de referentiemaatstaven worden gekoppeld, om zo tot referentiewaarden te komen.
- Overweging bij dit advies is dat de keuze voor deze waarden een politiek karakter heeft. Nu de formatie tot een hoofdlijnenakkoord heeft geleid en een kabinetswissel aanstaande lijkt, kunnen wij ons voorstellen dat u nog geen keuze voor cijfers maakt. In plaats daarvan kunt u bezien of een nieuw kabinet deze keuze kan maken, mits tijdig voor de parlementaire behandeling en de implementatiedeadline.

- **Alternatief** is dat u nu al richting geeft door cijfers te kiezen waarmee wij de consultatie met de sociale partners in gaan. Indien u cijfers wenst te kiezen, zou het in onze optiek in lijn met het huidige kabinetsbeleid zijn om te kiezen voor de meest actuele standen zoals hierboven genoemd. Indien u cijfers kiest die met het huidige niveau van het minimumloon niet worden behaald, zult u de vraag krijgen waarom u een minimumloon heeft vastgesteld dat u zelf als niet toereikend beoordeelt.

Toelichting

- Op de vraag "waarom doen we dit?" antwoordt de EU-richtlijn inzake toereikende minimumlonen in de Europese Unie: "betere leefomstandigheden en arbeidsvoorwaarden in de Unie, met name op het vlak van de toereikendheid van minimumlonen voor werknemers teneinde aan opwaartse sociale convergentie bij te dragen en loonongelijkheid te verminderen."
- Eén van de voorschriften van de richtlijn is dat lidstaten *indicatieve referentiewaarden* gebruiken als *richtsnoer* voor het beoordelen van de toereikendheid van het wettelijk minimumloon. Dit houdt in dat de referentiewaarden een rol moeten spelen bij het vaststellen van de hoogte van het minimumloon.
- De richtlijn verplicht lidstaten niet om de referentiewaarden te realiseren. Desondanks zullen referentiewaarden in het politieke debat uitgelegd worden als streefwaarden.
- De aanpak die is voorgesteld bij de beslispunten is gebaseerd op twee uitgangspunten:
    - Uitgangspunt 1 is dat u voldoet aan de geest van de richtlijn. Niet alleen aan hetgeen de richtlijn minimaal voorschrijft. Zo zou u kunnen volstaan met slechts één referentiewaarde. Wij stellen voor om drie referentiewaarden te hanteren. Daarmee geeft u invulling aan beide dimensies die de richtlijn aan toereikendheid toekent (behoorlijke levensstandaard bij een voltijdse arbeidsrelatie + billijk in verhouding tot de loonverdeling; zie voor de volledige tekst verderop onder *juridische overwegingen*). Bovendien gaat streefwaarde 3 in op hoe minimumloonverdieners zelf hun financiële positie ervaren.
    - Uitgangspunt 2 is dat de referentiewaarden bijdragen aan politieke besluitvorming. Elke vaststelling van de hoogte van het bruto minimumloon komt met voor- en nadelen. Het politieke gesprek verloopt goed als die voor- en nadelen samen afgewogen worden. Om dat te faciliteren stellen we bij het tweede beslispunt voor om

- Hoewel die referentiewaarden niet bindend zijn in de zin dat ze gerealiseerd moeten worden, valt wel te verwachten dat zij in het politieke debat als streefwaarden worden gezien.
- Dit maakt het in onze optiek belangrijk om uit te blijven dragen dat de informatie over toereikendheid – net als voorheen - onderdeel blijft van een bredere set met informatie die relevant is voor beleid ten aanzien van het minimumloon. Praktisch betekent dit dat de referentiewaarden in samenhang bezien blijven worden met bijvoorbeeld werkgeverslasten, minimumlonen in andere landen en effecten voor de arbeidsmarkt.

Toelichting bij de beslispunten

Beslispunt 1

- Het advies is om de consultatie met sociale partners in te gaan met het voornemen om drie maatstaven aan te wijzen:
  - *Referentiewaarde 1:* het besteedbaar inkomen van voltijds werkende minimumloonverdieners (netto, inclusief fiscaliteit en aanvullingen zoals toeslagen) ten opzichte van de noodzakelijke kosten voor levensonderhoud. Deze maatstaf geeft een beeld van in hoeverre werken loont. In 2023 lag dit besteedbaar inkomen gemiddeld op 128% van noodzakelijke kosten voor levensonderhoud.
  - *Referentiewaarde 2:* het wettelijk minimumloon per maand ten opzichte van het mediane loon (bruto op basis van 36-urige werkweek, exclusief fiscaliteit en aanvullingen zoals toeslagen). Deze waarde geeft een beeld van hoe het minimumloon zich verhoudt ten opzichte van andere lonen. In 2023 bedroeg het minimumloon circa 54% van het mediane loon.
  - *Referentiewaarde 3:* het percentage minimumloonverdieners dat rondkomen als moeilijk ervaart. Deze waarde geeft weer hoe minimumloonverdieners zelf hun financiële situatie ervaren. In 2018 lag dit percentage op 11,7%.
- Bovenstaande drie maatstaven geven in onze optiek een goed beeld van de toereikendheid. Hiermee voldoet u aan zowel de harde voorschriften als aan niet-bindende elementen van de richtlijn.

- Een **alternatief** kan zijn dat u minder referentiemaatstaven kiest. Bijvoorbeeld:
  - alleen waarden 1 en 2. U voldoet dan nog steeds aan alle elementen van de richtlijn. Wel blijft het eigen perspectief van minimumloonverdieners buiten beschouwing.
  - alleen waarde 1 of 2. U voldoet dan ook aan de voorschriften van de richtlijn, maar niet aan de niet-bindende overweging in de richtlijn die stelt dat toereikendheid uiteenvalt in i) een behoorlijke levensstandaard en ii) billijkheid in verhouding tot de loonverdeling.
  - u kunt ook andere optie(s) aanwijzen. Momenteel hebben we echter geen onderscheidende en tegelijkertijd logische alternatieve opties in gedachten. Wel kunnen er in de gesprekken met sociale partners en andere departementen wellicht nog opties naar voren komen, die we u dan natuurlijk nog voor zullen leggen.

In de bijlage vindt u een voorbeeld van hoe de bredere set informatie, bestaand uit de drie maatstaven plus andere beleidsrelevante elementen, er momenteel uit ziet.

referentiewaarden in samenhang te bezien met andere beleidsrelevante informatie.

- We kunnen ons voorstellen dat u een besluit over de hoogte van de referentiewaarden aan een volgend kabinet laat. De cijfers die bij de referentiewaarden vermeld zijn (128%, 54% en 11,7%) passen in onze optiek bij het standpunt van het kabinet dat het wettelijk minimumloon - na de reeds gerealiseerde verhogingen en andere beleidsinspanningen zoals het mkb-pakket à € 500 mln/jr en koopkrachtpakketten – op een toereikend niveau ligt. Indien een volgend kabinet tot een ander oordeel komt kan het de ministeriële regeling anders vaststellen c.q. te zijner tijd aanpassen.
  - Belangrijk voorbehoud is dat de cijfers dateren van 2023, 2022 resp. 2018. Momenteel zoeken wij uit of actuelere cijfers beschikbaar zijn. En welke aanvullende acties nodig zijn om ook in de toekomst (2025 en verder) zo actueel mogelijke cijfers beschikbaar te hebben.
- De aanpak waar u toe besluit zullen wij opnemen in een concept-ministeriële regeling. Die regeling zullen wij vervolgens:
  - consulteren in de Stichting van de Arbeid. Dit is verstandig voor de acceptatie van uw uiteindelijke besluit, en is bovendien vereist door de EU richtlijn. Een overlegmoment is gepland op 3 juni 2024.
  - informeel interdepartementaal afstemmen. Dit lijkt ons verstandig, ook al is het bij een ministeriële regeling in beginsel niet vereist.
- De planning is er op gericht dat we u in juni 2024 een ministeriële regeling ter goedkeuring voorleggen. De deadline voor implementatie van de richtlijn is 15 november 2024. Details over de planning staan op p. 5 van deze nota.

graag
Moeten we dan niet ook max jaar opnemen? 5 jr is echt te lang. Zelfs meer hoge inflatie

Juridische overwegingen: inhoud richtlijn
Ten aanzien van referentiewaarden bevat de EU richtlijn twee voorschriften:
1. Lidstaten moeten indicatieve referentiewaarden gebruiken als richtsnoer voor het beoordelen van toereikendheid van het minimumloon (artikel 5, lid 4).
2. Lidstaten betrekken sociale partners bij de selectie en de toepassing van de indicatieve referentiewaarden (artikel 7, onderdeel b).

Daarnaast bevat de richtlijn twee zachtere elementen:
- Minimumlonen worden als toereikend beschouwd als ze:
  - 1) Een behoorlijke levensstandaard waarborgen voor werknemers op basis van een voltijdse arbeidsrelatie, en
  - 2) Billijk zijn in verhouding tot de loonverdeling in de desbetreffende lidstaat.
- Lidstaten *kunnen* gebruikmaken van referentiewaarden zoals 60% van het mediane brutoloon en 50% van het gemiddelde brutoloon.

De richtlijn laat lidstaten vrij om te bepalen hoe veel referentiewaarden zij gebruiken (minimum = 1) en welke referentiewaarden dat zijn. Lidstaten zijn ook vrij om te bepalen welke hoogte van het minimumloon zij toereikend vinden.

Politieke context & krachtenveld BRUTO
Politiek links en de vakbonden zullen naar verwachting pleiten voor 60% van het mediane loon als referentiewaarde. Het lid Van Kent (SP) noemde dit in het TK-debat op 14 maart 2024 "een advies uit Europa". Dit past bij de campagne van FNV. Die campagne omschrijft FNV als volgt:

"Een nieuwe Wet minimumloon

De regering moet van Europa een nieuwe Wet minimumlonen maken en heeft hiervoor een advies gekregen vanuit Europa. De kans dat de regering het advies voor een eerlijke wet overneemt is klein, daarom voeren we de druk op. Want wij willen een serieuze Wet minimumloon en minimum vakantiebijslag (WML), waarin:

- *Wordt vastgelegd dat het minimumloon wordt gekoppeld aan 60% van het mediane loon;*
- *Waarin de uitkeringen aan het minimumloon gekoppeld blijven;*
- *Waarin een einde wordt gemaakt aan de lagere minimumlonen voor jongvolwassenen en*
- *Waarin werknemers en vakbondsvertegenwoordigers worden beschermd als zij van hun recht om collectief te onderhandelen gebruik willen maken."*

Politiek rechts en werkgeversorganisaties zullen naar verwachting positief zijn als u werkgeverslasten, een vergelijking met andere landen (concurrentiepositie) en gevolgen voor de werkgelegenheid in uw aanpak betrekt. Tegelijkertijd zullen zij mogelijk vragen om:

- Uitsplitsing van werkgeverslasten naar sector. Zo vraagt de op 19 maart 2024 aangenomen motie Aartsen (VVD) om het in kaart brengen van de gevolgen van de verhogingen van het minimumloon sinds 2023 voor werkgeverslasten in sectoren zoals de horeca en de retail.
- Uitwerking van het door werkgevers bepleite alternatief voor verdere minimumloonsverhogingen, namelijk verhoging van het netto minimumloon door verlaging van werkgeverslasten.

Strategie en proces
De planning is op hoofdlijnen momenteel als volgt:

Wat	**Wie**	**Wanneer**
Wetsvoorstel implementatie		
Behandeling wetsvoorstel TK		Procedurevergadering CIE SZW 21 mei 2024
Behandeling wetsvoorstel EK		September-oktober
Publicatie		PM
Inwerkingtreding		Uiterlijk 15 november 2024
Regeling referentiewaarden		
Opstellen concept ministeriële regeling referentiewaarden	ASEA (met WBJA en AV)	17-24 mei
Consulteren Stichting van de Arbeid	ASEA (met WBJA en AV)	3 juni 2024
Afstemmen interdepartementaal (Cwizo departementen)	ASEA (met WBJA en AV)	Begin juni
Besluitvorming door MSZW		Eind juni
Inwerkingtreding		Uiterlijk 15 november 2024

Uitvoering
We verwachten geen gevolgen voor de uitvoering. Voor uitvoerders is van belang dat zij tijdig zekerheid hebben over de hoogte van het minimumloon. Hoe besluitvorming over die hoogte tot stand komt is voor de uitvoering minder van belang.

Datum
15 mei 2024

Onze referentie
2024-[redacted]

Communicatie
Op 19 april 2024 is een persbericht uitgegaan over de instemming in de MR met het wetsvoorstel implementatie richtlijn toereikende minimumlonen. Daarin is genoemd dat de richtlijn o.a. vraagt om referentiewaarden op te stellen.